

Análisis de las principales disposiciones normativas adoptadas en respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19 que afectan al procedimiento administrativo y al ejercicio de la potestad sancionadora de los poderes públicos

Hemos de empezar reseñando de forma expresa que el presente análisis no responde a la totalidad de la normativa publicada desde la declaración del Estado de Alarma, siendo selección del autor los textos destacados, en aras del objetivo del estudio. A mayor abundamiento, de forma sistemática, puede verse el Código Electrónico del boe «[covid 19: Derecho europeo, estatal y autonómico](#)».

Desde la publicación del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19](#), no han sido pocas las disposiciones que se han destinado a regular las modificaciones que ha sido preciso acometer en aras de adecuar el procedimiento administrativo a la realidad que ha supuesto el actual escenario.

De entre todas las medidas de carácter administrativo, quizá una de las más conocidas es la de la suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), que dispuso la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020.

No obstante lo anterior, siempre que se pudiera derivar de esta suspensión una afectación negativa grave en los derechos e intereses de los interesados en un determinado procedimiento, nunca con carácter general, el órgano competente podría acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar esta circunstancia, supeditadas a la aceptación por el interesado de las medidas o con la no suspensión del plazo.

Tampoco afectaría esta medida a los procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios, cuyos plazos se podrán mantener, siempre que así se determinara por resolución motivada del órgano instructor.

Continuando con las suspensiones de términos y plazos, en este caso, sensu contrario, no se produjo la de los términos ni se interrumpieron los plazos en los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social, como tampoco, con carácter general, los plazos tributarios,

sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias¹.

En relación con los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedaron suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las sucesivas prórrogas que se adoptaron, en virtud de la Disposición Adicional Cuarta.

Pero, de la citada norma, la decisión más controvertida es la pérdida de la garantía que supone el procedimiento administrativo, que se vio socavada —de forma indebida y, sobre todo, innecesaria—, por las circunstancias, hasta el punto de que se habilitó una excepción procedimental, sin que fuera precisa «la tramitación de procedimiento administrativo alguno para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio](#)»².

Al margen de estas disposiciones sobre el procedimiento administrativo general, se adoptaron medidas específicas sobre determinados procedimientos, principalmente en aquellos propios del ámbito laboral o tributario³, generalmente contemplando reducciones de plazos y/o trámites, así como el recurso generalizado a medios

1. No obstante, el art. 33 del [Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19](#), estipuló la suspensión de plazos en determinados procedimientos de naturaleza tributaria, así como la ampliación de otros, incluyendo los plazos para notificar resoluciones o para interponer recursos.

2. Así ocurre con la Orden TMA/263/2020, de 20 de marzo, por la que se regula la adquisición y distribución de mascarillas por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; con la Orden TMA/258/2020, de 19 de marzo, por la que se dictan disposiciones respecto de los títulos administrativos y las actividades inspectoras de la administración marítima, al amparo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; con la Orden TMA/229/2020, de 15 de marzo, por la que se dictan disposiciones respecto al acceso de los transportistas profesionales a determinados servicios necesarios para facilitar el transporte de mercancías en el territorio nacional, o con la Orden TMA/240/2020, de 16 de marzo, por la que se dictan disposiciones respecto a la apertura de determinados establecimientos de restauración y otros comercios en los aeródromos de uso público para la prestación de servicios de apoyo a servicios esenciales, entre otras.

3. Por ejemplo, la Orden HAC/566/2020, de 12 de junio, por la que se modifica la Orden HAC/998/2019, de 23 de septiembre, por la que se regula el cumplimiento de la obligación de llevanza de la contabilidad de los productos objeto de los Impuestos Especiales de Fabricación, en cuanto contiene el ejercicio de la potestad reglamentaria que se ajusta a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; o el Real Decreto-Ley 24/2020, de 26

telemáticos para la práctica de notificaciones, presentación de solicitudes o documentación, conforme al art. 14.3 de la Ley 39/2015.

Quizá una de las disposiciones más relevantes haya sido la [Resolución de 29 de abril de 2020, de la Secretaría General de Administración Digital](#), por la que se acuerda la continuación de los procedimientos administrativos de autorización de nuevos sistemas de identificación y firma electrónica mediante clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones consideren válido a que se refieren los artículos 9.2 c) y 10.2 c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, dado su carácter complementario al resto de normas con incidencia procedimental, por cuanto afecta a los sistemas de identificación y firma electrónica.

Expuesto lo anterior, probablemente lo que más polémica ha suscitado es la determinación de disposiciones de naturaleza sancionadora, desde la genérica del art. 7 del Real Decreto de declaración del estado de alarma, hasta las más específicas como la del art. 31 Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

No son pocas las normas que han visto modificado su régimen sancionador como consecuencia de las medidas adoptadas para la gestión de la crisis sanitaria —también económica— provocada por el COVID-19, pero, con mucho, ha sido el art. 7 del Real Decreto 463/2020 (cuando menos es curiosa su modificación tan solo tres días después), el que ha suscitado mayor polémica toda vez que estipula, de forma más que controvertida, que

«las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de algunas actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada; actividades que se refieren a:

- la adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios (de acuerdo con lo establecido en el art. 10 para la actividad comercial);
- la asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios;
- el desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial;
- el retorno al lugar de residencia habitual;
- la asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables;
- el desplazamiento a entidades financieras y de seguros;

de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.

- por causa de fuerza mayor o situación de necesidad, y
- cualquier otra actividad de análoga naturaleza».

Este artículo, en relación con el art. 20 del mismo texto, lleva a la aplicación por parte de las autoridades de la [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo](#), de protección de la seguridad ciudadana, en particular de su art. 36.6 —desobediencia o resistencia a la autoridad— para quienes —todos los ciudadanos con carácter general, excepciones hechas— no respeten lo estipulado en el texto por el que se declara el estado de alarma. No podemos dejar de señalar lo estipulado en la [Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016](#), donde manifiesta que

a diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

Desde luego el art. 7 RD 463/2020 es una regla general, exceptuando unas pocas actividades, por mucho que se incluya una referencia a la analogía en las expresamente previstas, la cual no puede sino entenderse desde una perspectiva restrictiva, que supone la prohibición de circular de forma ordinaria, lo que no es compatible con el tenor constitucional.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en su art. 31, contiene el régimen sancionador ante el incumplimiento de las medidas de prevención y de las obligaciones establecidas en dicho texto legal, cuando constituyan infracciones administrativas en salud pública. En esta ocasión, se recurrirá a lo dispuesto en Título VI de la [Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública](#). Entre otras infracciones, expresamente se estipula que el incumplimiento de la obligación de uso de mascarillas (determinado como obligación en el art. 6 del RD Ley, junto con sus excepciones) será considerado infracción leve a efectos de lo previsto en el art. 57 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, y sancionado con multa de hasta cien euros.

Pero, sin duda, en este ámbito —el sancionador— han sido las Comunidades Autónomas las grandes protagonistas. Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y Comunidad Valenciana cuentan con normativa específica general para determinar el régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención frente a la Covid-19⁴. Las otras Comunidades, si bien no son desconocedoras del ejercicio

4. [Decreto-Ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el](#)

de su potestad sancionadora, no cuentan con disposiciones específicas dictadas con motivo de la Covid-19.

No podemos finalizar este comentario sin hacer referencia a la Ley Orgánica 4/1981, en esta ocasión al ser empleada como referente inmediato y directo, en particular su art. 10, que tipifica como infracción el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la autoridad competente en el estado de alarma. Textos como el art. 6 de la [Orden snd/295/2020, de 26 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos en el ámbito de los servicios sociales ante la situación de crisis ocasionada por el covid-19](#); el art. 6 de la [Orden SND/276/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen obligaciones de suministro de información, abastecimiento y fabricación de determinados medicamentos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#), o la más mediática [Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#), son buen ejemplo de esta remisión. En particular este último texto, en cuanto contiene criterios comunes de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en relación con el cumplimiento y el seguimiento de las actuaciones previstas en el citado real decreto, así como directrices para la coordinación con los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

Daniel TERRÓN SANTOS
Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
datersa@usal.es

[covid-19; Decreto Ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para afrontar los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la covid-19 \(Balears\)](#); [Decreto Ley 14/2020, de 4 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la covid-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias](#); [Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19 en la Comunidad de Castilla y León](#); [Decreto Ley 30/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la covid-19 \(Cataluña\)](#); [Decreto-Ley 8/2020, de 16 de julio, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en la Región de Murcia para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19](#); [Decreto-Ley Foral 9/2020, de 16 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por covid-19, en la Comunidad Foral de Navarra](#); [Decreto Ley 11/2020, de 24 de julio, del Consell, de régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención ante la Covid-19](#).